

ADMINISTRACION DE PROGRAMAS DE HIGIENE DEL MEDIO

Aplicación de la teoría
de los sistemas

MORRIS SCHAEFER, D. P. A.

*Profesor de Administración Sanitaria, Escuela de Salud Pública,
Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill, N.C., E.U.A.*



ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD

GINEBRA

1975

ISBN 92 4 330059 8

© Organización Mundial de la Salud, 1975

Las publicaciones de la Organización Mundial de la Salud están acogidas a la protección prevista por las disposiciones sobre reproducción de originales del Protocolo 2 de la Convención Universal de Derechos de Autor. Las entidades interesadas en reproducir o traducir en todo o en parte alguna publicación de la OMS deberán solicitar la oportuna autorización de la Oficina de Publicaciones y Traducción, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, Suiza. La Organización Mundial de la Salud dará a esas solicitudes consideración muy favorable.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que se presentan los datos que contiene no implican, por parte del Director General de la Organización Mundial de la Salud, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La mención de determinadas sociedades mercantiles o del nombre comercial de ciertos productos no implica que la OMS los apruebe o recomiende con preferencia a otros análogos. Salvo error u omisión, las marcas registradas de artículos o productos de esta naturaleza se distinguen en las publicaciones de la OMS por una letra inicial mayúscula.

PRINTED IN SPAIN

INDICE

	Página
<i>Prólogo</i>	9
Introducción	11
 PARTE 1. LOS CONCEPTOS GENERALES Y SUS APLICACIONES	
 CAPITULO 1. EVOLUCION DE LA TEORIA NEOCLASICA DE LA ADMINISTRACION	
	17
1. Finalidad y alcance del capítulo	17
2. La teoría administrativa tradicional	19
3. Modificaciones de la teoría tradicional	23
4. Desarrollo ulterior de la teoría administrativa	31
 CAPITULO 2. CONCEPTOS DE LA TEORIA GENERAL DE LOS SISTEMAS APLICADOS A LA ADMINISTRACION	
	35
1. Significado del «análisis de sistemas»	35
2. El «método científico» tradicional y sus efectos en la administración	37
3. Los sistemas en general	39
4. Propiedades fundamentales de los sistemas	41
5. Sistemas abiertos y cerrados	44
6. Resumen de conceptos básicos de los sistemas	48
7. Sistemas sociales y sistemas administrativos	49
8. Componentes generales de los sistemas administrativos	53
9. Funciones de los sistemas	56
10. Clasificación de los productos del sistema	62
11. Resumen de los conceptos aplicables a los sistemas administrativos	63
12. La teoría de los sistemas y la teoría administrativa	64
 CAPITULO 3. APLICACION DEL ANALISIS DE SISTEMAS A LA HIGIENE DEL MEDIO	
	67
1. Condiciones de aplicación del análisis de sistemas	67
2. Relaciones y problemas de la higiene del medio	71
3. Intervenciones en la higiene del medio	83

4. Factores tiempo y distancia	89
5. Consecuencias de un análisis de sistemas aplicado a la higiene del medio	91

PARTE 2. EL PROCESO ADMINISTRATIVO Y LA HIGIENE DEL MEDIO

CAPITULO 4. ANALISIS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO	97
1. La actividad administrativa y la solución de problemas	98
2. Definición del problema y establecimiento de la meta	99
3. Plan de acción y planificación del programa	102
4. Planificación de la gestión, la ejecución y el funcionamiento del programa: ciclos, retroacciones y factores determinantes	105
5. Elaboración del proceso administrativo: desarrollo del programa	111
6. Resultados del programa de higiene del medio	119
7. Guía para el estudio detallado del proceso administrativo	124
CAPITULO 5. PLANIFICACION, TOMA DE DECISIONES Y EVALUACION	127
1. Toma de decisiones y evaluación en el proceso administrativo	128
2. Planificación sanitaria: definiciones, características y resultados	132
CAPITULO 6. PLANIFICACION DE PROGRAMAS	138
1. Análisis de problemas	139
2. Análisis de funciones	144
3. Establecimiento de objetivos	148
4. Análisis de los factores determinantes en relación con los objetivos	153
5. La selección en los programas: factores que han de tenerse en cuenta en la elección del orden de prioridad y de la estrategia a seguir	156
6. Preparación del programa (plan) y base de evaluación	158
7. Establecimiento de presupuestos	161
CAPITULO 7. PLANIFICACION DE LA GESTION: PROYECTO Y EJECUCION	170
1. El proceso de la planificación de la gestión	170
2. Normas generales de gestión	173
3. Objetivos de las operaciones y otras normas	175
4. Especificación de las actividades del programa	178
5. Proyección de la ejecución del programa	180

	Página
6. Transición a las operaciones de gestión	187
Anexo. Análisis de redes y método PERT	188
CAPITULO 8. OPERACIONES ADMINISTRATIVAS: COMUNICACION E INFORMACION	201
1. Comunicación administrativa: conceptos básicos	201
2. Comunicación con los operadores del sistema: el procedimiento administrativo	209
3. Información para el servicio y el control: el formulario	213
4. Registros, informes y sistemas de información	217
CAPITULO 9. OPERACIONES ADMINISTRATIVAS: CONTROL Y EVA- LUACION DE SISTEMAS	224
1. Conceptos de control	225
2. Tipos de control de sistemas y evaluaciones pertinentes	230
3. La preparación de presupuestos y la contabilidad en el control del sistema	241
CAPITULO 10. PERSPECTIVAS QUE OFRECE LA APLICACION DE LA TECNOLOGIA Y DE LAS TECNICAS ADMINISTRATIVAS A LOS PROGRAMAS DE HIGIENE DEL MEDIO	245
1. Elementos comunes de los programas de higiene del medio . . .	246
2. Procesos de la información en los programas de higiene del medio	252
3. La prevención de problemas mejora mediante la predicción . .	254
4. La tecnología administrativa y el porvenir de la higiene del medio	257

PROLOGO

La eficacia de los programas de higiene del medio depende en parte no desdeñable de la competencia de quienes los administran. Hasta hace poco, los administradores de esos programas que deseaban perfeccionar sus conocimientos y aumentar su capacidad administrativa disponían de escasos textos directamente relacionados con su especialidad, pues muchos artículos y libros se han escrito sobre el arte de la administración, pero rara vez se han expuesto los conceptos administrativos específicamente relacionados con la higiene del medio. Y es que por la complejidad de las estructuras sociopolíticas e institucionales en las que los programas se llevan a la práctica y por la multiplicidad y diversidad de los factores de orden material, biológico y social que se han de considerar, la administración de programas de higiene del medio resulta particularmente difícil de describir y de realizar. Además, la teoría administrativa no es algo fijo y bien establecido, sino más bien una serie de conceptos en plena evolución que se presta mal a toda codificación o enunciación, lo cual explica la falta de formulaciones coherentes y uniformes de los conceptos básicos de la administración de la higiene del medio, sobre todo las que tienen en cuenta los conocimientos adquiridos gracias a los progresos recientes de la teoría de los sistemas.

Con el presente volumen se intenta formular un conjunto coherente de conceptos sobre planificación, gestión y evaluación relativos a los programas de higiene del medio y aplicar directamente esos conceptos a los problemas y circunstancias especiales con que deben enfrentarse los administradores. Su autor, el profesor Morris Schaefer, además de su formación en administración pública, tiene amplia experiencia de la planificación y la gestión sanitarias y un conocimiento de la teoría de los sistemas que le permite aunar conceptos administrativos aparentemente dispares mediante la aplicación coherente de dicha teoría.

Este libro está destinado ante todo a los estudiantes y a los profesionales de la administración de higiene del medio, pero también puede ser útil a otros administradores sanitarios. Se abriga la esperanza de contribuir así a satisfacer la necesidad, señalada más de una vez por grupos de expertos de la OMS, de disponer de normas administrativas que puedan servir de guía a los administradores de programas sanitarios en los países.

INTRODUCCION

La seguridad, la salud y la supervivencia misma del hombre, como de todas las demás especies, dependen de sus relaciones con el medio ambiente. Ahora bien, el ser humano vive en un medio regido no sólo por factores naturales, sino también por las alteraciones y adiciones que él mismo introduce en la naturaleza: el medio social. A lo largo de los siglos, el crecimiento demográfico, la industrialización y la urbanización han complicado cada vez más el medio ambiente del hombre y han aumentado su importancia como factor determinante del estado de salud.

Los programas de higiene del medio corresponden a otros tantos esfuerzos del cuerpo social con el fin de vigilar las relaciones entre el hombre y su ambiente y de modificarlas para mejorar la salud. Pueden tener por objeto la transformación de los factores ambientales propiamente dichos o la modificación del comportamiento humano frente al medio.

Los programas de higiene del medio han de estar bien administrados para ser eficaces. La *administración* es un proceso en el que se reúnen sistemáticamente los conocimientos, las energías y las estructuras sociales para conseguir las metas propuestas. Su *función de planificación* entraña el análisis de los problemas que se han de afrontar, la adopción de soluciones convenientes, la determinación de la tecnología aplicable —tanto en forma de servicios como de transformaciones materiales—, la fijación de los objetivos del programa y la preparación de actividades futuras. Su *función de gestión* consiste en allegar, ordenar y aplicar recursos humanos y materiales, así como datos informativos, de acuerdo con las prioridades que se derivan de la planificación. Tanto cuando se trata de planificar como en las actividades de gestión, los administradores hacen uso del proceso de comunicación y toman decisiones, las cuales dependen en gran medida de la evaluación previa.

Es evidente la importancia social de una administración acertada de los programas de higiene del medio, puesto que constituyen una de las inversiones más útiles y más costosas que el cuerpo social puede hacer para la seguridad y el bienestar de sus miembros. Un programa mal administrado puede redundar en perjuicio de los intereses de la comunidad. Por esa razón, los programas de higiene del medio de todos los países han de satisfacer ciertos requisitos. Los administradores deben cerciorarse de que el programa:

- 1) cuente con la adhesión y el apoyo del público;
- 2) alcance los objetivos y resultados apetecidos;
- 3) coordine sus actividades con las de los demás programas sanitarios y desarrollo económico y social, y
- 4) se lleve a cabo de manera económica, con la mejor utilización de los fondos y demás recursos materiales.¹

Por desgracia, con harta frecuencia los programas de higiene del medio no se atienen a esos requisitos administrativos. Esos fracasos se deben principalmente a tres factores: la formación de muchos administradores, la complejidad de los sistemas sociales contemporáneos y la situación actual de la teoría y la tecnología administrativas.

En primer lugar ocurre que, muchas veces, los programas de higiene del medio son administrados por personas con excelente formación y un elevado grado de competencia técnica, pero con un adiestramiento mínimo en materia de administración.

En segundo lugar, la planificación y la gestión de programas de higiene del medio requieren una experiencia administrativa muy especial por las intrincadas relaciones que tienen con los complejos sistemas sociales y políticos de la comunidad en que se llevan a cabo.² Las intervenciones en materia de higiene del medio ejercen su influencia y causan reacciones en todo el espectro de vida política, económica y social, así como en los valores culturales de la comunidad. Por tanto, los administradores de programas de higiene del medio no sólo tienen que ocuparse de problemas de ingeniería y de gestión en el sentido estricto de la palabra, sino también de cuestiones sociales y otras que tienen repercusiones políticas.

En tercer lugar, la administración es una disciplina en pleno desarrollo y no tiene un contenido teórico bien definido ni universalmente

¹ Véase también *Planificación, organización y administración de los programas nacionales de higiene del medio. Informe de un Comité de Expertos de la OMS*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1970 (*Serie de Informes Técnicos*, N° 439).

² En el presente volumen el término *comunidad* se utiliza en su sentido más general y no como el equivalente de una localidad. Designa a un grupo de personas que, cualesquiera que sean su tamaño y distribución geográfica, comparte unos intereses y unos valores. Por tanto, la «comunidad» puede hacer referencia a la vecindad, la localidad, la provincia, la nación o el mundo, en la medida en que haya intereses y valores comunes entre las personas aludidas.

aceptado. Además, las teorías tradicionales de organización y gestión que informan la mayoría de los sistemas gubernamentales convienen aparentemente para la administración de programas relativamente limitados de intervención social, pero tienen, en cambio, inconvenientes notorios cuando se aplican a problemas generales de desarrollo económico y social, cuya solución requiere medidas que rebasan los límites administrativos tradicionales. Se han elaborado procedimientos y métodos nuevos que han tenido poco éxito y menos aceptación y que, en muchos casos, han sido rechazados como «cuerpos extraños», incompatibles con los tipos de administración existentes.

Habida cuenta de esos tres factores, perseguimos en el presente volumen los tres objetivos siguientes:

1) Poner a disposición de los administradores que se ocupan de higiene del medio un cuerpo coherente de doctrina y práctica administrativas en relación con este tipo de programas sanitarios. El volumen está destinado también a quienes estudian los programas de higiene del medio en institutos y escuelas profesionales.

2) Estudiar la administración de programas de higiene del medio dentro del marco de las complejas estructuras sociopolíticas en las cuales se preparan y ejecutan dichos programas.

3) Determinar de qué manera se pueden integrar los nuevos métodos de administración llamados de «sistemas» en las estructuras administrativas actuales. No se proponen esos métodos como teorías alternativas o de sustitución, sino como un gran paso adelante en la continua evolución de las normas y las prácticas administrativas.

El volumen está dividido en dos partes: la primera trata de algunas cuestiones y teorías administrativas fundamentales y la segunda ordena esos conceptos en una estructura de aplicación que conduce al administrador por las diversas fases de la planificación hasta la gestión del programa en sus fases de ejecución.

En el capítulo 1 se examinan los conceptos de la teoría administrativa tradicional y su evolución durante el último medio siglo hasta llegar a su actual forma «neoclásica». También se señala en este capítulo la forma en que la teoría general de los sistemas orienta hacia una nueva etapa positiva en la evolución de las normas administrativas.

En el capítulo 2 se exponen los conceptos de la teoría general de sistemas y se aplican a los componentes y al funcionamiento de los sistemas administrativos.

En el capítulo 3 se estudia la aplicación de la teoría de sistemas a la higiene del medio; se muestra que esta disciplina puede integrarse

en un conjunto de medidas y que las actividades de higiene del medio pueden situarse en un contexto global.

El capítulo 4 da comienzo a la segunda parte, que presenta un estudio del proceso administrativo orientado hacia los programas de higiene del medio. En los capítulos siguientes se examinan con más detalle las diversas fases del proceso administrativo, en particular los métodos de planificación, evaluación y gestión.

Parte 1

LOS CONCEPTOS GENERALES Y SUS APLICACIONES

Parte 2

**EL PROCESO ADMINISTRATIVO Y
LA HIGIENE DEL MEDIO**